



# Assemblée générale

Distr. générale  
11 juillet 2019  
Français  
Original : anglais

---

## Conseil des droits de l'homme

### Quarante-deuxième session

9-27 septembre 2019

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## **Promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition**

### **Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition**

#### *Résumé*

Le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Fabián Salvioli, présente son rapport sur la mise en œuvre concrète de programmes nationaux de réparation. Il y examine le cadre théorique et juridique dans lequel les programmes s'inscrivent, les leçons tirées de l'expérience et les problèmes rencontrés, et formule des recommandations aux fins de l'élaboration et de la mise en œuvre efficaces de ces programmes.



## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	3
II. Activités menées par le Rapporteur spécial.....	3
III. Considérations générales.....	4
IV. Programmes nationaux de réparation .....	5
A. Normes et jurisprudence internationales sur lesquelles reposent les programmes nationaux de réparation.....	6
B. Leçons tirées de l'expérience pour parvenir à des programmes nationaux de réparation efficaces .....	8
C. Problèmes rencontrés .....	16
V. Conclusions .....	21
VI. Recommandations .....	22

## I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, en application de la résolution 36/7 du Conseil. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial décrit les principales activités qu'il a menées entre août 2018 et juin 2019 et examine des exemples concrets de mise en œuvre de programmes nationaux de réparation.
2. Dans la résolution 36/7, il a été demandé au Rapporteur spécial de recueillir des informations sur les pratiques et expériences nationales, d'étudier les tendances, les évolutions et les problèmes pour promouvoir les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'expérience, et d'adopter une approche axée sur la victime dans le cadre de son mandat<sup>1</sup>. Le présent rapport donne suite à ces demandes.
3. Ayant à l'esprit les travaux sur le droit à réparation précédemment menés dans le cadre de ce mandat, qui étaient principalement axés sur les principales questions normatives liées à ce droit<sup>2</sup>, et conscient que la grande majorité des victimes dans le monde continuent de ne bénéficier d'aucune forme de réparation, le Rapporteur spécial consacre le présent rapport à l'examen des enseignements tirés de l'expérience ainsi qu'à quelques-uns des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des programmes nationaux de réparation.
4. Le Rapporteur spécial a organisé une consultation ouverte en ligne et une réunion d'experts pour étayer le présent rapport.
5. Deux formes importantes de réparation ne sont pas prises en compte dans le rapport, à savoir les formes de satisfaction telles que les excuses, et la restitution des terres et des biens, qui seront examinées dans le cadre de futurs travaux. Un rapport sur la présentation d'excuses pour des violations flagrantes des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire sera soumis à l'Assemblée générale à sa soixante-quatorzième session, en octobre 2019.

## II. Activités menées par le Rapporteur spécial

6. Entre le 1<sup>er</sup> août 2018 et le 1<sup>er</sup> juillet 2019, le Rapporteur spécial a adressé des demandes de visite à la Colombie, à El Salvador, à la Gambie et à la Tunisie, et il a renouvelé sa demande de se rendre au Népal. Les demandes de visite adressées au Brésil, au Cambodge, à la Colombie, à la Côte d'Ivoire, au Guatemala, à la Guinée, à l'Indonésie, au Japon, au Kenya, au Népal, à la République démocratique du Congo et au Rwanda étaient toujours sans réponse au moment de l'établissement du présent rapport.
7. Le 10 septembre 2018, le Rapporteur spécial a participé à une consultation d'experts sur les normes et politiques publiques propres à assurer des enquêtes efficaces sur les disparitions forcées, organisée par le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires.
8. Le 13 septembre, il a participé à une réunion-débat de haut niveau tenue à l'occasion du soixante-dixième anniversaire de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.
9. Les 13 et 14 septembre, il a participé à la trente-neuvième session du Conseil des droits de l'homme, pendant laquelle il a présenté son premier rapport thématique sur la manière dont il concevait son mandat et donné un premier aperçu des domaines méritant de retenir l'intérêt.
10. Le 18 septembre, il a pris part à un dialogue public tenu au Congrès des députés d'Espagne sur l'application du droit international des droits de l'homme dans le système juridique espagnol, plus précisément sur les obligations d'enquêter sur les crimes

<sup>1</sup> Voir par. 4.

<sup>2</sup> Voir A/69/518.

internationaux commis sous le régime de Franco et d'en poursuivre les auteurs. Il s'est également entretenu avec des Membres du Congrès des députés.

11. Le 28 septembre, il a participé à un forum sur la justice transitionnelle organisé en El Salvador par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH).

12. Le 18 octobre, il a pris part à la soixante-treizième session de l'Assemblée générale, durant laquelle il a présenté son rapport thématique sur les quatre grands axes de sa coopération avec cet organe.

13. Le 25 octobre, il a rencontré Oscar Fernandez-Taranco, Sous-Secrétaire général à l'appui à la consolidation de la paix, pour débattre de leur collaboration actuelle et future, puis il a participé à une réunion sur le thème « Remédier aux situations de forte criminalité : le cas d'El Salvador », organisée par le Conflict Prevention and Peace Forum, à New York.

14. Du 19 au 22 novembre, il a pris part à une session de formation à l'intention des nouveaux titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, organisée par le HCDH à Genève.

15. Du 21 novembre au 15 janvier, il a mené une consultation en ligne aux fins de l'établissement du présent rapport.

16. Les 3 et 4 décembre, il a participé à un séminaire sur le thème « Soutien de l'Union européenne à la justice transitionnelle : bilan trois ans après l'adoption du cadre d'action », organisé à Bruxelles par le Service européen pour l'action extérieure. Il a également tenu des réunions bilatérales avec des responsables du Service.

17. Le 5 décembre, il a pris part à la trente-troisième Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune, organisée à Lausanne (Suisse).

18. Les 6 et 7 décembre 2018, il a organisé une réunion d'experts pour rassembler des informations utiles aux fins du présent rapport.

19. Les 20 et 21 février 2019, il a participé à une conférence sur la justice transitionnelle et les questions de genre en Syrie, organisée à Paris par le Syrian Feminist Lobby et l'Initiative féministe EuroMed.

20. Le 19 mars, il a pris part à un colloque sur le thème « Normes internationales relatives aux droits de l'homme : vérité et justice en Corée du Sud », tenu à Jeju (République de Corée).

21. Du 17 avril au 31 mai, il a organisé une consultation en ligne sur la présentation d'excuses pour des violations flagrantes des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire, afin d'étayer le rapport qu'il présentera à l'Assemblée générale à sa soixante-quatorzième session.

22. Du 24 avril au 3 mai, il a effectué une visite officielle en El Salvador.

23. Le 4 juin, il a pris part à une conférence sur le thème « Les questions de genre et la justice transitionnelle », organisée à l'Université hébraïque de Jérusalem.

24. Du 17 au 21 juin, il a pris part à la réunion annuelle des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, à Genève.

### III. Considérations générales

25. En droit international des droits de l'homme, un cadre juridique solide établit le droit à réparation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme, comme l'a fait observer le précédent Rapporteur spécial, Pablo de Greiff, dans un rapport à ce sujet<sup>3</sup>.

26. Bien qu'un cadre normatif solide et une jurisprudence internationale et nationale existent et que les États aient reconnu le droit des victimes à réparation, ce droit n'est pas exercé dans la pratique. Même dans les pays où des programmes nationaux de réparation

<sup>3</sup> Voir A/69/518.

ont été mis en place, nombre d'obstacles empêchent toujours d'assurer une réparation adéquate, rapide et intégrale aux victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et de violations graves du droit humanitaire.

27. Dans de nombreux pays, les victimes sont stigmatisées et considérées comme des personnes qui « profitent » de la situation, plutôt que comme des personnes qui, ayant subi un grave préjudice, ont droit à réparation.

28. En outre, les États font souvent comme si la réparation était un choix politique, et non l'exécution d'une obligation due aux victimes par suite d'une violation du droit international et national.

29. Le Rapporteur spécial tient à souligner l'importance du droit à réparation des victimes d'atrocités de masse. Ce droit sert un objectif fondamental, à savoir réparer un préjudice subi par des victimes au moyen de l'octroi de prestations directes allant au-delà de l'indemnisation et comprenant la restitution (lorsque cela est possible), la satisfaction, la réadaptation et les garanties de non-répétition. Le droit à réparation revêt également une importance en tant que garantie de non-répétition, car il permet de faire comprendre aux auteurs d'infractions que ce qu'ils ont fait était répréhensible et que les sociétés doivent s'employer à rendre leur dignité aux victimes. Il permet aussi aux victimes de reprendre confiance en l'État, d'être reconnues en tant que titulaires de droits et, éventuellement, de gagner en autonomie, ce qui aura ensuite des retombées positives pour la société.

30. Pour que le droit à réparation soit exercé, il est essentiel que l'État et tout autre acteur impliqué dans les violations reconnaissent leur responsabilité.

#### **IV. Programmes nationaux de réparation**

31. Les programmes de réparation visent à réaliser le droit des victimes à un recours approprié et utile. Il s'agit de procédures administratives établies par les États dans le but de s'occuper d'un nombre considérable de victimes. Ils définissent qui peut se déclarer victime et quelles violations doivent être réparées, et ils établissent les mesures de réparation (prestations) en fonction du préjudice subi<sup>4</sup>. Ils ont pour objectif de garantir que les victimes soient traitées sur un pied d'égalité et de manière cohérente, sachant que les victimes qui ont subi le même type de violation devraient bénéficier des mêmes formes de réparation.

32. Les programmes nationaux de réparation sont les moyens les plus efficaces pour les victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire d'obtenir réparation. Sans eux, les victimes devraient prouver leur statut devant les tribunaux, notamment en fournissant tous les éléments de preuve nécessaires, payer le coût élevé des actions en justice et attendre plusieurs années avant d'obtenir gain de cause, si tant est que leur action aboutisse un jour<sup>5</sup>.

33. Ces programmes ont été utilisés dans diverses régions du monde, parfois à la suite d'atrocités commises durant une répression, par exemple en Argentine, au Chili, en Iraq ou au Maroc, ou un conflit, notamment en Bosnie-Herzégovine, en Colombie, au Guatemala, en Iraq ou en Sierra Leone. D'autres programmes de réparation (qui ne sont pas vraiment nationaux par nature) ont été mis en place pour s'occuper de préjudices résultant de situations de conflit ou d'occupation, par exemple la Commission d'indemnisation des Nations Unies, créée par le Conseil de sécurité pour accorder réparation aux victimes de l'invasion du Koweït par l'Iraq.

34. Les programmes nationaux pourraient être des voies de recours adéquates et efficaces pour accorder réparation aux victimes d'atrocités de masse, mais leur mise en place se heurte à des difficultés considérables. Sur le plan institutionnel, ils sont fragiles et peu robustes : ils dépendent de la situation politique du pays concerné, de la volonté politique des autorités compétentes, de la disponibilité des ressources et de considérations

<sup>4</sup> *Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Programmes de réparation* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.08.XIV.3), p. 11 à 13.

<sup>5</sup> A/69/518, par. 4.

d'ordre pratique et institutionnel concernant la meilleure manière de fournir des réparations et de mettre en œuvre les mesures y relatives.

35. Les difficultés sont encore plus grandes dans les pays en proie à un conflit ou qui sortent d'un conflit. En pareils cas, les programmes nationaux de réparation doivent couvrir un nombre bien plus important de victimes. Si, sous des régimes répressifs, les victimes représentent environ 1 % de la population, leur nombre peut être au moins deux fois plus élevé après un conflit. Dans des situations de déplacement massif, comme en Colombie ou en République arabe syrienne, le nombre de victimes peut représenter entre 12 et 15 % de la population<sup>6</sup>.

36. Dans les États touchés par les séquelles d'un conflit, les institutions publiques chargées d'appliquer les programmes de réparation sont inadéquates ou fragiles<sup>7</sup> et n'ont plus de ressources. En outre, l'établissement des responsabilités pour les violations perpétrées est bien plus complexe, étant donné que des acteurs non étatiques ont également commis des atrocités. En pareils cas, la corruption est souvent omniprésente, et la distinction entre victimes et bourreaux peut être floue, comme dans le cas des enfants soldats. En outre, nombre de ces États se heurtent à des problèmes de pauvreté, de discrimination et d'inégalités structurelles, ce qui complique encore plus l'octroi de réparations pour des atrocités de masse. Des études montrent que les États plus fragiles sont moins susceptibles d'instaurer des programmes nationaux de réparation<sup>8</sup>. De même, si de tels programmes finissent par être établis, leur taux de mise en œuvre est faible.

37. Les États qui sont passés d'un régime répressif à une démocratie, notamment l'Argentine ou le Chili, obtiennent de meilleurs résultats dans l'application de leurs programmes nationaux de réparation<sup>9</sup>, mais, comme on l'a déjà indiqué, les conditions infrastructurelles et politiques dans ces pays diffèrent sensiblement de celles qui existent dans les États sortant d'un conflit, par exemple le Libéria ou la Sierra Leone, ou même dans certains États sortant d'un régime répressif, tel l'Iraq.

## A. Normes et jurisprudence internationales sur lesquelles reposent les programmes nationaux de réparation

38. Le droit à un recours est un droit essentiel dans tous les instruments relatifs aux droits de l'homme. Parmi ces recours, on peut citer le droit des victimes d'affirmer que des violations de leurs droits ont été commises et de demander réparation pour le préjudice subi. Les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire<sup>10</sup> et l'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité qualifient les programmes nationaux de réparation de voies de recours utiles pour accorder réparation en cas d'atrocités de masse<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Kathryn Sikkink *et al.*, « Evaluation of integral reparations measures in Colombia: executive summary », Carr Centre for Human Rights Policy et Harvard Humanitarian Initiative (octobre 2015), p. 3.

<sup>7</sup> Roger Duthie, « Introduction » dans Roger Duthie et Paul Seils (dir. publ.), *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*, Centre international pour la justice transitionnelle (2017), p. 11.

<sup>8</sup> Matiangai Sirleaf, « The truth about truth commissions: why they do not function optimally in post-conflict societies », *Cardozo Law Review*, vol. 35 (août 2014), p. 2325 à 2328.

<sup>9</sup> Lars Waldorf, « Institutional gardening in unsettled times: transitional justice and institutional contexts », dans Roger Duthie et Paul Seils (dir. publ.), *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*, Centre international pour la justice transitionnelle (2017), p. 40 à 83.

<sup>10</sup> Voir résolution 60/147 de l'Assemblée générale, annexe, par. 16.

<sup>11</sup> Voir E/CN.4/2005/102/Add.1, principe 32.

39. Conformément au droit international des droits de l'homme, les recours doivent être adéquats et effectifs pour remédier aux possibles violations des droits en cause<sup>12</sup>. Leur contenu doit être conforme au principe de « réparation intégrale ». Les Principes fondamentaux et directives renforcent cette idée, précisant que les recours devraient toujours comprendre une « réparation adéquate, effective et rapide »<sup>13</sup>. Toutefois, aucune définition de ces trois adjectifs n'est donnée dans le contexte de la réparation ou des programmes nationaux de réparation.

40. L'Ensemble de principes actualisé dispose que, « que ce soit par la voie pénale, civile, administrative ou disciplinaire, toute victime doit avoir la possibilité d'exercer un recours aisément accessible, prompt et efficace », que la réparation peut être octroyée au moyen de programmes nationaux de réparation, et que ces programmes peuvent être financés par des sources nationales ou internationales.

41. Il établit en outre que les « victimes et d'autres acteurs de la société civile devraient jouer un rôle important dans la conception et la mise en œuvre de ces programmes » et que les victimes, en particulier les femmes et les minorités, devraient participer à ces initiatives et être consultées<sup>14</sup>. Rares sont les exemples qui permettent vraiment de montrer quelle est la meilleure manière d'assurer la participation et de mener des consultations<sup>15</sup>.

42. Les tribunaux internationaux tels que la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont constitué une jurisprudence considérable sur la réparation à accorder aux victimes d'atrocités de masse au moyen du règlement des affaires individuelles<sup>16</sup>. Dans ce contexte, la Cour a établi que les victimes devraient recevoir une réparation adéquate et intégrale pour le préjudice subi, ce qui implique la nécessité d'appliquer différentes mesures de réparation, afin de pleinement réparer le préjudice causé ; ainsi, en plus de l'indemnisation, les mesures de satisfaction, de restitution et de réadaptation et les garanties de non-répétition revêtent une importance particulière compte tenu de la gravité des effets et du caractère collectif du dommage subi<sup>17</sup>.

43. La Cour a également défini des conditions que les programmes nationaux de réparation doivent remplir pour être conformes au droit international et à sa propre jurisprudence<sup>18</sup>. Parmi ces conditions figurent la consultation et la participation des victimes, l'octroi d'indemnités raisonnables et proportionnées, les raisons données au fait d'accorder des réparations à des groupes familiaux et non à des individus, les critères de répartition entre les membres d'une même famille et l'application d'une approche de la réparation tenant compte du genre<sup>19</sup>.

44. Bien que le droit international n'ait pas encore pleinement fixé l'étendue et la portée du droit à réparation des victimes d'atrocités de masse dans le cadre des programmes nationaux de réparation, le Rapporteur spécial souhaiterait appeler l'attention sur certaines exigences minimales devant être respectées par ces programmes :

<sup>12</sup> Art. 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), art. 25 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et par. 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>13</sup> Voir par. 11.

<sup>14</sup> Voir E/CN.4/2005/102/Add.1, principe 32.

<sup>15</sup> A/69/518, par. 74 à 80.

<sup>16</sup> La Cour européenne des droits de l'homme a également créé d'importants précédents concernant les garanties de non-répétition, également appelées mesures générales. Voir, par exemple, *Broniowski c. Pologne* (requête n° 31443/96), arrêt daté du 22 juin 2004, par. 193 ; et *Aslakhanova et autres c. Russie* (requêtes n°s 2944/06, 8300/07, 50184/07, 332/08, 42509/10), arrêt du 18 décembre 2012, par. 212 à 240.

<sup>17</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Massacres of El Mozote and Nearby Places v. El Salvador*, arrêt du 25 octobre 2012 (fond, réparation et dépens), par. 305.

<sup>18</sup> Clara Sandoval, « Two steps forward, one step back: reflections on the jurisprudential turn of the Inter-American Court of Human Rights on domestic reparation programmes », *The International Journal of Human Rights*, vol. 22, n° 9 (2017), p. 1192 à 1208.

<sup>19</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Case of the Afro-Descendant Communities Displaced from the Cacarica River Basin (Operation Genesis) v. Colombia*, arrêt du 20 novembre 2013 (exceptions préliminaires, fond, réparations et dépens), par. 470.

a) Les programmes nationaux de réparation sont des recours visant à accorder réparation aux victimes d'atrocités de masse ; ils doivent être adéquats, rapides et effectifs ;

b) Ils doivent être conçus, mis en œuvre et suivis dans le cadre d'initiatives garantissant la consultation et la participation des victimes, en particulier des plus vulnérables, notamment les femmes, les membres de groupes minoritaires, les victimes de violences sexuelles, les personnes déplacées et les personnes handicapées ;

c) Ils doivent accorder aux victimes différentes formes de réparation, et pas seulement une indemnisation ;

d) Leur adéquation et leur efficacité dépendent aussi de la manière dont ces programmes se rattachent aux autres piliers de la justice transitionnelle, à savoir la justice, la vérité et les garanties de non-répétition ;

e) L'indemnisation, notamment les critères de répartition entre les victimes, les familles et ceux qui se trouvent dans des situations de grande vulnérabilité, doit être raisonnable et proportionnée.

45. Cette approche est conforme à des analyses plus théoriques de l'adéquation de la conception institutionnelle des programmes nationaux de réparation. D'après ce type d'analyses, les programmes nationaux doivent être complets, de sorte que « chaque victime reçoive effectivement [les] prestations, bien que pas forcément au même niveau ou de la même nature »<sup>20</sup>. Ils doivent également être exhaustifs s'agissant des types de violations qui auront été retenus pour la réparation<sup>21</sup>, et complexes pour ce qui est des formes de réparation utilisées pour dédommager les victimes<sup>22</sup>. Tout programme doit aussi être cohérent sur le plan interne, dans la relation entre les différentes formes de réparation reçues par les victimes, et sur le plan externe, dans la relation entre ces programmes et d'autres mesures de justice transitionnelle<sup>23</sup>. Les programmes nationaux doivent avoir un caractère final, réglant ainsi la question de la coexistence potentielle de la réparation judiciaire et des programmes nationaux de réparation<sup>24</sup>. Enfin, le caractère bénéfique du programme, soit la mesure dans laquelle les prestations rendent leur dignité aux victimes, a également son importance<sup>25</sup>.

## **B. Leçons tirées de l'expérience pour parvenir à des programmes nationaux de réparation efficaces**

46. Outre le cadre juridique et normatif susceptible de faciliter la conception et la mise en œuvre des programmes nationaux de réparation, la structure même de ces programmes revêt une importance déterminante<sup>26</sup>. Il n'existe pas de solution unique pour concevoir de tels programmes. Toutefois, dans la pratique, certaines solutions ont donné de meilleurs résultats.

### **Élaboration d'un registre des victimes**

47. Les registres individuels ou collectifs de victimes sont essentiels pour pouvoir estimer de façon réaliste le nombre de victimes dans des États en transition. Des registres adaptés aident aussi à estimer le coût des réparations susceptibles d'être accordées aux éventuels bénéficiaires du programme et à planifier l'allocation des ressources. Les

<sup>20</sup> *Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Programmes de réparation* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.08.XIV.3), p. 17.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 21 et 22 ; et A/69/518, par. 26.

<sup>22</sup> A/69/518, par. 30.

<sup>23</sup> Pablo De Greiff (dir. publ.), *The Handbook of Reparations* (Oxford, Oxford University Press, 2006), p. 10 et 11.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 12 ; et *Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Programmes de réparation*, p. 40.

<sup>25</sup> Pablo De Greiff (dir. publ.), *The Handbook of Reparations*, p. 12.

<sup>26</sup> Alexander Segovia, « The reparations proposals of the truth commissions in El Salvador and Haiti: a history of noncompliance », dans Pablo De Greiff (dir. publ.), *The Handbook of Reparations*, p. 154 à 176, voir p. 157.

registres peuvent également faciliter l'octroi d'une réparation aux victimes devant être prises en charge dans les meilleurs délais grâce à des programmes de réparation d'urgence. Ils constituent aussi une mesure fondamentale de reconnaissance, de satisfaction et de mémoire.

48. Même lorsqu'on dispose de registres, le nombre de victimes enregistrées à un moment donné ne saurait être considéré comme le nombre total de victimes, car le sous-enregistrement est un problème courant. Il importe que le processus d'enregistrement s'accompagne de délais flexibles pour inclure toutes les victimes.

49. Force est malheureusement de constater que des registres ne sont pas toujours établis dans le cadre des programmes nationaux de réparation, tout comme les cas dans lesquels le gouvernement n'a pas établi de registres malgré le travail acharné de la société civile en ce sens, notamment au Guatemala ou en Iraq<sup>27</sup>. Dans d'autres cas, des registres ont été créés après que les programmes nationaux de réparation avaient été conçus et mis en œuvre, comme au Pérou, où le registre unique des victimes a été mis en place dans le cadre du Plan intégré de réparation.

50. En Argentine, par exemple, l'enregistrement a commencé par les personnes disparues et tuées pendant la dictature, dans le cadre des activités de la Commission nationale sur la disparition de personnes. Le rôle joué par la Commission a été déterminant dans la facilitation des travaux ultérieurs visant à recenser les autres victimes. S'en est suivie la création, en 2013, du Registre unifié des victimes du terrorisme d'État au sein du Secrétariat aux droits de l'homme.

51. Il est particulièrement difficile de calculer le nombre de victimes ayant droit à une réparation dans les conflits qui ont fait de nombreux déplacés ou réfugiés. En Colombie, par exemple, on estimait à 4,5 millions le nombre de victimes après l'adoption de la loi relative aux victimes et à la restitution des terres en 2012, mais le nombre réel était presque le double de cette estimation étant donné les déplacements de populations de plus en plus nombreux dans le pays. Plus de 8,7 millions de victimes sont enregistrées en Colombie en 2019<sup>28</sup>.

52. Pour créer des registres de victimes fiables, il faut collaborer avec les organisations de la société civile. Celles-ci disposent de données utiles sur les victimes et les violations, qui pourraient être d'une importance capitale pour tout exercice de recensement. Elles entretiennent également des liens vitaux avec les communautés de victimes, ce qui pourrait aider les pouvoirs publics à gagner la confiance des victimes et les encourager à se manifester.

53. Pour qu'un enregistrement soit efficace, il convient aussi d'informer toutes les victimes de leur droit à réparation, des programmes de réparation existants et des procédures d'enregistrement. En El Salvador, l'information utile n'a pas été diffusée auprès de toutes les victimes, ce qui fait que l'on a obtenu un faible taux d'enregistrement par rapport au nombre de victimes.

### **Éléments de preuve et mesures spéciales dans le cadre des processus d'enregistrement**

54. Des mesures spéciales d'enregistrement devraient être adoptées afin d'amener les personnes en situation de vulnérabilité particulière, telles que les victimes de violence sexuelle, les enfants et les personnes handicapées, à se manifester. Il faudrait éviter que le processus d'enregistrement les expose à une victimisation ou à une stigmatisation accrues. Des mesures devraient également être adoptées en faveur des victimes analphabètes.

55. Des conditions de sécurité spéciales devraient être mises en place pour permettre aux victimes de s'enregistrer, en particulier dans les pays qui sont encore en proie à des conflits ou ceux où la violence et l'insécurité sont généralisées.

<sup>27</sup> Procureur des droits de l'homme (Guatemala), « Informe de monitoreo realizado a las sedes regionales del Programa Nacional de Resarcimiento » (mai 2018), p. 3 ; et Clara Sandoval et Miriam Puttick, *Reparations for the Victims of Conflict in Iraq: Lessons Learned from Comparative Practice* (Ceasefire et Minority Rights Group International, 2017), p. 26.

<sup>28</sup> Registre unique des victimes, disponible à l'adresse suivante : [www.unidadvictimas.gov.co](http://www.unidadvictimas.gov.co).

56. La plupart des processus d'enregistrement imposent de remplir des formulaires et de fournir des preuves du statut de victime et du préjudice. Les formulaires devraient se cantonner aux informations essentielles, telles que les renseignements personnels de base, l'exposé des faits et des violations endurées, les questions relatives à la confidentialité, les préjudices subis et les pièces justificatives<sup>29</sup>. Des formulaires spécifiques pourraient également être conçus pour permettre d'y voir plus clair en cas de violations collectives et d'accorder aux victimes une réparation collective. Ces formulaires feraient état du nom de la communauté, des faits et des violations subies<sup>30</sup>. Certains formulaires sont complétés par des entretiens menés par des agents de l'État.

57. Les registres permettent aux pouvoirs publics de décider qui peut prétendre à réparation. Toutefois, le processus d'enregistrement n'a pas pour objet de contester la véracité des allégations des victimes ou des éléments de preuve qu'elles ont fournis ; il s'agit davantage de supposer en toute bonne foi que ces allégations sont véridiques. Le Rapporteur spécial note avec satisfaction que de nombreux États font peser la charge de la preuve du préjudice sur les institutions publiques plutôt que sur les victimes, ou qu'ils appliquent des normes de preuve moins rigoureuses. Au Maroc, par exemple, l'Instance Équité et Réconciliation a accepté les témoignages des victimes comme éléments de preuve<sup>31</sup>. Au Pérou, des victimes ont été dispensées de fournir les documents perdus pendant leur déplacement ou provenant de registres détruits pendant le conflit armé<sup>32</sup>. La Colombie privilégie elle aussi une norme de preuve moins rigoureuse. La loi indique que les autorités doivent toujours préjuger la bonne foi des victimes et leur capacité de corroborer le préjudice par tout moyen juridiquement acceptable, et détaille davantage les exigences légales<sup>33</sup>.

58. Toutefois, d'autres États continuent de faire peser sur les victimes le lourd fardeau de la charge de la preuve et de normes plus rigoureuses en matière d'éléments probants. Aux Philippines, par exemple, les exigences en matière de preuve aux fins de l'obtention de mesures de réparation comprenaient une demande de corroboration par des tiers, par le biais de déclarations sous serment de deux codétenus ou de personnes ayant une connaissance directe des violations subies par la victime. De nombreuses victimes étant décédées, il n'a pas toujours été possible de produire des preuves corroborantes. En effet, sur 75 000 demandes de réparation, seules 11 100 environ ont pu donner lieu à une indemnisation<sup>34</sup>.

59. Le Rapporteur spécial note qu'il importe de faire preuve d'une grande souplesse dans la planification du processus d'enregistrement afin que les ajustements nécessaires puissent y être apportés au fil du temps. L'un des ajustements récurrents consiste à prolonger la période d'enregistrement pour permettre à toutes les victimes de s'enregistrer, comme cela a été le cas en Argentine et au Chili<sup>35</sup>.

60. Le traitement des informations recueillies par l'enregistrement permet d'ajuster la teneur du programme lorsque de nouvelles informations pertinentes sont mises en lumière. Au Népal, par exemple, le processus d'enregistrement au Programme d'indemnisation provisoire a permis aux orphelins et aux veuves de personnes disparues d'avoir accès à des prestations<sup>36</sup>.

<sup>29</sup> Ruben Carranza, Cristián Correa et Elena Naughton, *Forms of Justice: A Guide to Designing Reparations Applications Forms and Registration Processes for Victims of Human Rights Violations*, Centre international pour la justice transitionnelle (2017), p. 22.

<sup>30</sup> Ibid., p. 33 à 36.

<sup>31</sup> Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Programmes de réparation, p. 18.

<sup>32</sup> Voir [www.gob.pe/790-inscripcion-en-el-registro-unico-de-victimas](http://www.gob.pe/790-inscripcion-en-el-registro-unico-de-victimas).

<sup>33</sup> Loi sur les victimes et la restitution des terres, loi n° 1448/2011, art. 5.

<sup>34</sup> Communiqué de presse de la Commission des droits de l'homme (Philippines) du 18 mai 2018, p. 1.

<sup>35</sup> Communication de l'Argentine, point 5 ; et communication de l'Institut national des droits de l'homme du Chili, point 5.

<sup>36</sup> Ruben Carranza, Cristián Correa et Elena Naughton, *Forms of Justice: A Guide to Designing Reparations Applications Forms and Registration Processes for Victims of Human Rights Violations*, Centre international pour la justice transitionnelle (2017), p. 59.

## Consultation et participation

61. Les programmes nationaux de réparation devraient prévoir une consultation et une participation adéquates des victimes à leurs processus de conception, de mise en œuvre et de suivi. La consultation et la participation des victimes sont expressément reconnues par le droit international, en particulier le droit des droits de l'homme<sup>37</sup>. Elles sont indispensables, non seulement pour donner aux victimes les moyens d'agir, mais aussi pour mettre en place un mécanisme permettant d'atténuer les lacunes en matière de mise en œuvre<sup>38</sup>. La participation et/ou la consultation des victimes confèrent également une légitimité aux programmes.

62. Les consultations sont « une forme de dialogue dynamique et respectueux qui offre aux parties consultées un espace pour s'exprimer librement, dans un environnement sûr, en vue de concevoir ou d'améliorer les programmes de justice transitionnelle »<sup>39</sup>. Les victimes peuvent mettre les mesures de réparation en contexte. Ceci revêt une importance particulière en termes de satisfaction, de réparation symbolique et de réparation collective<sup>40</sup>. La participation permet aux victimes d'être informées et associées à la prise de décisions qui pourraient les toucher.

63. En dépit de leur importance, les exemples de consultation et/ou de participation de victimes aux programmes nationaux de réparation sont rares. En outre, peu d'études d'impact ont été réalisées pour évaluer les effets de ces processus, le cas échéant.

64. Certaines des premières initiatives nationales de réparation qui ont été mises en place, comme en Argentine, n'ont pas impliqué de participation ou de consultation soutenue des victimes<sup>41</sup>. Au Chili, des consultations ont été organisées. Par exemple, les proches parents de personnes détenues ou disparues ont été consultés afin de déterminer s'ils préféreraient percevoir une pension ou se voir verser une somme forfaitaire<sup>42</sup>.

65. Au Pérou, il existe des cas documentés de consultations menées avec des victimes dans le cadre de la conception de programmes nationaux de réparation. Dix-neuf ateliers ont été organisés dans six départements différents et 846 victimes y ont participé, ce qui a permis à la Commission vérité et réconciliation de formuler des recommandations en matière de réparation fondées sur les points les plus consensuels dans les rangs des victimes<sup>43</sup>. De même, on a mis en place un groupe de travail sur les réparations, qui a permis aux organisations de la société civile de coordonner leurs travaux sur les questions de réparation. Des consultations ont également eu lieu en vue de réparations collectives. Par exemple, 444 consultations relatives à des réparations collectives ont été tenues en 2017<sup>44</sup>. Toutefois, les communautés n'ont pas toujours eu accès aux informations techniques qui leur auraient permis d'avoir une vision plus claire de la réparation collective<sup>45</sup>.

66. En Colombie, les victimes ont été consultées et impliquées en différentes occasions. Au cours de l'élaboration de la loi relative aux victimes et à la restitution des terres,

<sup>37</sup> A/HRC/34/62, p. 7 à 9. Voir aussi Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Consultations nationales sur la justice en période de transition (publication des Nations Unies, numéro de vente : 09.XIV.2).

<sup>38</sup> A/69/518, par. 80.

<sup>39</sup> Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Consultations nationales sur la justice en période de transition, p. 3.

<sup>40</sup> A/69/518, par. 34.

<sup>41</sup> Communication de l'Institut national des droits de l'homme d'Argentine, point 3.

<sup>42</sup> Elizabeth Lira, « Reflections on rehabilitation as a form of reparation in Chile after Pinochet's dictatorship », *International Human Rights Law Review*, vol. 5 (2016), p. 194 à 216.

<sup>43</sup> Julie Guillerot et Lisa Magarrell, *Memorias de un Proceso Inacabado: Reparaciones en la Transición Peruana* (Lima, Asociación Pro Derechos Humanos, Centre international pour la justice transitionnelle et Oxfam, 2006), p. 102 à 106 ; et communication de la Commission péruvienne des droits de l'homme, point 3.

<sup>44</sup> Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de las Acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional, *Balance de Acciones 2017*, (Lima, 2018), p. 2.

<sup>45</sup> Cristián Correa, *Reparaciones en Perú: El Largo Camino entre las Recomendaciones y la Implementación* (New York, Centre international pour la justice transitionnelle, 2013), p. 12 à 14.

11 dialogues régionaux ont été organisés pour recueillir les points de vue des victimes. Quelque chose de similaire s'est produit avec les trois décrets-lois sur la réparation pour les groupes autochtones, les personnes d'ascendance africaine, raizales et palenqueras, et les Roms<sup>46</sup>.

67. La loi colombienne sur les victimes et la restitution des terres permet également la mise en place, aux niveaux national, départemental et municipal, de mécanismes participatifs en vue de son application par le biais de tables rondes pour les victimes<sup>47</sup>. Cela a conduit à la création de 865 tables municipales, 32 tables départementales, 1 table à Bogota et 1 table nationale<sup>48</sup>. Les communautés sont également consultées au sujet des réparations collectives.

68. Au Maroc, l'Instance Équité et Réconciliation a mené des consultations avec les victimes et les organisations de la société civile dans diverses régions du pays afin de définir son approche en matière de réparations. Ces consultations, qui impliquaient diverses parties prenantes, dont des victimes et des organismes de développement, ont revêtu une importance toute particulière dans le cadre de l'élaboration des mesures de réparation collectives<sup>49</sup>. Le Forum national sur la réparation de 2005, auquel ont participé plus de 200 organisations de la société civile, illustre bien ce processus.

69. Le programme allemand d'indemnisation du travail forcé sous le régime national-socialiste prévoyait également des consultations. La tâche s'est révélée complexe, car les victimes étaient âgées et disséminées dans 89 États. Néanmoins, des victimes ont pris part aux négociations, qui ont abouti à la mise en place du programme, et ont continué d'y participer par la suite. L'approche consistait à former de petits groupes de victimes qui désigneraient un représentant chargé de participer à la consultation. Le programme a procédé à l'indemnisation financière individuelle de 1,66 million de victimes dans 89 États<sup>50</sup>.

70. Dans certains pays, des consultations ont eu lieu sans que toutes les victimes concernées y soient impliquées. En Sierra Leone, par exemple, les victimes de violence sexuelle ont fait l'objet de stigmatisation et de discrimination. Elles n'ont donc pas été en mesure de participer à l'élaboration du programme national de réparation<sup>51</sup>. Au Pérou, les femmes ne participent pas toujours aux consultations relatives à la réparation collective<sup>52</sup>.

71. Le Rapporteur spécial estime que la consultation et la participation des victimes sont essentielles à l'exercice de leur droit à réparation. Il est nécessaire d'intensifier les efforts visant à garantir la consultation et la participation à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des programmes nationaux de réparation.

72. Le processus de consultation ne devrait pas contraindre les victimes à renoncer aux réparations qui leur sont dues en vertu du principe de réparation intégrale, ni à n'en choisir que quelques-unes.

### **Sécurité institutionnelle des programmes nationaux de réparation**

73. Les programmes nationaux de réparation présentent des faiblesses ; ils sont précaires et fortement tributaires de la volonté politique et du contexte dans lequel ils sont mis en

<sup>46</sup> Communication de Paula Gaviria et Iris Marín, point 3 ; communication de l'Unidad de Víctimas (Unité pour les victimes), Colombie, point 3 ; et communication de Dejusticia, point 3.

<sup>47</sup> Loi n° 1448/2011, art. 193.

<sup>48</sup> Universidad del Rosario, Bogota, Encuentro de experiencias : participación efectiva de las víctimas y mesas de participación, Federación Nacional de Personeros et Programme des Nations Unies pour le développement, 2015.

<sup>49</sup> Voir [www.ier.ma/article.php3?id\\_article=1496](http://www.ier.ma/article.php3?id_article=1496).

<sup>50</sup> Roland Bank, « Establishing the programme », Günter Saathoff *et al* (dir. publ.), *The German Compensation Programme for Forced Labour: Practice and Experiences* (Stiftung Erinnerung Verantwortung und Zukunft, 2017), p. 12 à 25, p. 23.

<sup>51</sup> Kelli Muddell, « Limitations and opportunities of reparations for women's empowerment » (Centre international pour la justice transitionnelle, document d'information, 2009), 6 juillet 2011, p. 1.

<sup>52</sup> Centre international pour la justice transitionnelle, « The concept and challenges of collective reparation » (2010), p. 26 et 27.

œuvre. Il est rare qu'on leur accorde la priorité en tant que mesure de justice transitionnelle, ou l'importance qui leur est due. Les victimes sont considérées comme des « acteurs faibles », ce qui rend « leur détresse souvent invisible pour les décideurs »<sup>53</sup>. Il est donc essentiel de préserver les programmes nationaux de réparation de ces carences par différents moyens.

74. Les cadres juridiques qui régissent l'élaboration et la réglementation des programmes nationaux de réparation sont essentiels. Ils garantissent la sécurité juridique et la durabilité du programme, quelles que soient les fluctuations politiques. Ils démontrent également l'engagement de l'État à faire face aux atrocités de masse au lieu d'enraciner les processus décisionnels dans l'opportunisme politique.

75. Plusieurs États ont adopté une législation qui sous-tend leurs programmes nationaux de réparation, comme l'Iraq avec la loi n° 20 sur l'indemnisation des victimes d'opérations militaires, d'erreurs militaires et d'actes terroristes, les Philippines avec la loi sur l'indemnisation et la reconnaissance des victimes de violations des droits de l'homme<sup>54</sup>, le Pérou avec le Plan intégral de réparation<sup>55</sup> et la Colombie avec la loi sur les victimes et la restitution de terres<sup>56</sup>. En Argentine, diverses lois ont été promulguées en vue d'accorder réparation aux victimes<sup>57</sup>.

76. Au Guatemala, le Plan national de réparation a été établi par un accord gouvernemental et non par une loi<sup>58</sup>. Il figure donc au nombre des programmes dont la mise en œuvre revient au pouvoir exécutif, mais sans primauté ni intérêt politique. Les efforts déployés au Guatemala pour promulguer une loi sur le Programme national de réparations se sont heurtés à de multiples obstacles au Congrès.

77. En El Salvador, le décret présidentiel n° 204/2013 a porté création du Programme de réparations pour les victimes de violations graves des droits de l'homme dans le contexte du conflit armé interne. Bien qu'il s'agisse là d'un progrès notable, la portée du programme a été limitée et son cadre juridique reste à définir.

78. Les lois nationales sur la réparation devraient rendre compte de l'engagement de l'État dans ce domaine ; doivent y être visés une reconnaissance de responsabilité et, à tout le moins, les violations pouvant donner lieu à réparation et le délai dans lequel elles doivent avoir été commises, une définition de la notion de victime, les formes de réparation, le calendrier d'octroi des réparations, l'affectation des fonds et la durée du programme. La loi devrait également indiquer quelles institutions sont chargées d'assurer l'octroi et le contrôle des réparations. D'autres textes réglementaires devraient préciser certaines de ces dispositions fondamentales, telles que les démarches à effectuer pour demander réparation, et régir les questions liées à la consultation et/ou à la participation des victimes.

79. Le programme de réparation devrait au minimum être coordonné par une entité chargée de sa mise en œuvre, avec l'appui politique et économique nécessaire pour coordonner et promouvoir l'action des différentes institutions publiques investies dans le mécanisme de réparation.

80. Le Chili a créé la Corporation nationale de réparation et de réconciliation, chargée de mettre en œuvre divers textes de loi sur les réparations promulgués au fil du temps<sup>59</sup>. D'autres systèmes, tels que le Programme de réparation et de soins de santé complets, ont été mis en place par la suite pour fournir des services de réadaptation aux victimes<sup>60</sup>. Aux Philippines, la loi sur l'indemnisation et la reconnaissance des victimes de violations des

<sup>53</sup> A/69/518, par. 49.

<sup>54</sup> Philippines, loi sur l'indemnisation et la reconnaissance des victimes de violations des droits de l'homme (n° 10368/2013).

<sup>55</sup> Loi n° 28592 du 29 juillet 2005.

<sup>56</sup> Loi n° 1448 du 10 juin 2011.

<sup>57</sup> Telles que la loi n° 24.043/91 sur la réparation pour les personnes détenues avant le 10 décembre 1983 et placées sous la garde du pouvoir exécutif, et la loi n° 24.411/94 sur l'indemnisation des victimes de disparition forcée ou des descendants des personnes tuées par les forces armées ou de sécurité.

<sup>58</sup> Accord gouvernemental n° 258-2003.

<sup>59</sup> Loi n° 19.123 du 8 février 1992.

<sup>60</sup> Loi n° 19.980 du 9 novembre 2004.

droits de l'homme a porté création du Comité pour les demandes d'indemnisation des victimes de violations des droits de l'homme<sup>61</sup>. En Colombie, un mécanisme de réparation a été mis en place, dont diverses institutions telles que l'Unité pour les victimes, le Centre de mémoire historique et l'Unité chargée de la restitution des terres<sup>62</sup>, se partagent la responsabilité.

81. D'autres États, tels que l'Argentine, n'ont pas mis en place d'institutions particulières pour la mise en œuvre de cadres régissant les réparations. Toutefois, le Secrétaire argentin aux droits de l'homme est responsable de l'application de toutes les lois qui régissent les réparations dans le pays<sup>63</sup>.

82. Le Rapporteur spécial souligne la nécessité de conférer à ces mécanismes ou institutions l'influence et l'autorité politiques dont ils ont besoin pour mener à bien leurs travaux. Par exemple, en Colombie, en dépit de son importance, l'influence politique fait défaut à l'Unité pour les victimes car elle ne prime pas sur les ministères et ne peut donc pas toujours coordonner la politique de réparation avec l'efficacité souhaitée. Une situation similaire se présente au Guatemala, où la responsabilité en matière de réparation s'inscrit dans le cadre d'un programme relevant du Secrétariat de la paix et placé sous l'autorité de la Commission nationale de réparation.

83. Le Rapporteur spécial souligne également que ces entités doivent jouir d'une portée et d'une présence territoriales, en particulier dans les zones où résident des victimes et où se concentrent les conflits ou la répression, afin de faciliter la consultation et la participation des victimes au processus de réparation ainsi que leur accès aux prestations. Des institutions devraient également être mises à la disposition des victimes réfugiées ou exilées. Les consulats et les missions diplomatiques pourraient s'acquitter de cette mission.

### Ressources financières

84. L'allocation de ressources financières au titre des programmes nationaux de réparation, y compris l'octroi de prestations, est indispensable à la réalisation du droit à la réparation. Le Rapporteur spécial prie instamment les États d'allouer les ressources budgétaires nécessaires à l'indemnisation des victimes, sur la base de projections réalistes en termes de coûts et compte tenu de la diversité des victimes.

85. Il existe différentes manières de financer les programmes de réparation. Des États optent pour la création d'un fonds de réparation. Ce genre de fonds peut résulter de contributions financières ponctuelles ou être réapprovisionné en fonction des besoins.

86. En Colombie, un fonds a été créé au titre de la loi justice et paix en 2005<sup>64</sup>. Le fonds devait être constitué d'avoirs cédés par les membres de groupes paramilitaires, de contributions budgétaires du Gouvernement colombien et de donations nationales ou internationales. Le fonds a été créé et alimenté au titre de la loi de 2011 sur les victimes et la restitution des terres<sup>65</sup>. Cette loi vise de nouvelles sources de financement des réparations, telles que les amendes infligées par l'État à des personnes ou à des groupes armés dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives, et les contributions volontaires individuelles consenties dans les supermarchés ou aux distributeurs automatiques de billets<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> Communication de la Commission philippine des droits de l'homme, 14 janvier 2018.

<sup>62</sup> Dans le cas de la Colombie, le Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Système national de prise en charge et de réparation intégrale destiné aux victimes) est l'appareil institutionnel public, organisé tant au niveau national que local, qui est chargé de la définition et de la mise en œuvre des mesures de réparation dans le pays.

<sup>63</sup> Communication de l'Institut national des droits de l'homme d'Argentine, point 2.

<sup>64</sup> Loi n° 975/2005 du 25 juillet 2005, art. 54.

<sup>65</sup> Loi n° 1448/2011, art. 177.

<sup>66</sup> Ibid.

87. La Commission d'indemnisation des Nations Unies dispose du Fonds d'indemnisation des Nations Unies, qui reçoit 5 % du produit annuel des exportations irakiennes de pétrole aux fins de l'indemnisation des victimes<sup>67</sup>.

88. Le programme allemand d'indemnisation du travail forcé a également constitué un fonds doté d'un capital fixe d'environ 5,2 milliards d'euros auquel ont contribué à parts égales le Gouvernement allemand et diverses entreprises locales. Bien que les fonds à capital fixe puissent poser problème parce qu'ils ne permettent pas d'ajuster les ressources financières disponibles pour la réparation à l'évolution de la situation, ils garantissent l'indépendance politique des institutions chargées de leur gestion et produisent des intérêts à long terme<sup>68</sup>.

89. La Sierra Leone a créé un fonds de réparation tel que cela avait été prévu dix ans plus tôt dans l'Accord de paix de 1999 entre le Gouvernement sierra-léonais et le Front révolutionnaire uni de Sierra Leone. Le Gouvernement a apporté une contribution minimale à ce fonds, l'essentiel des capitaux provenant de la coopération internationale, en particulier du Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix<sup>69</sup>.

90. L'alternative à un fonds spécial est l'inclusion du programme dans le budget national. Au Guatemala, le Programme national d'indemnisation devait recevoir des contributions à hauteur de 300 millions de quetzals par an (soit environ 40 millions de dollars). Ce programme n'a jamais reçu la totalité des fonds alloués, et son budget a diminué d'année en année<sup>70</sup>.

91. Dans d'autres pays, tels que l'Argentine, certaines formes de réparation ont été financées au moyen d'obligations d'État. Par ces obligations, le Gouvernement a reconnu avoir une dette envers les victimes de disparitions forcées, d'exécutions et de détentions arbitraires et en a garanti le paiement. Les obligations (à concurrence de 224 000 dollars par victime) pouvaient être échangées à leur valeur marchande à tout moment ou à leur pleine valeur à l'échéance (seize ans plus tard). Le mécanisme a mis en difficulté ceux des détenteurs qui n'avaient pas échangé leurs obligations lorsqu'une crise économique a frappé l'Argentine en 2001 et que le paiement de toutes les obligations d'État a été suspendu<sup>71</sup>. Les versements aux victimes ont échappé à ce gel des paiements, mais les obligations ont été automatiquement converties en pesos argentins, devise fortement dépréciée.

92. Le Rapporteur spécial constate qu'en dehors de certaines exceptions notables, les programmes nationaux de réparation sont nettement sous-financés, ce qui entrave leur capacité d'indemniser les victimes. En Colombie, au titre de la loi sur les victimes et la restitution des terres, l'État a indemnisé moins de 10 % des 8 millions de victimes enregistrées aux fins d'obtenir réparation<sup>72</sup>. En 2016, le Gouvernement colombien a calculé que le financement de la mise en application de la loi présentait un déficit de quelque 115,58 milliards de pesos (environ 34 millions de dollars)<sup>73</sup>.

<sup>67</sup> Résolutions 1483 (2003) et 1956 (2010) du Conseil de sécurité.

<sup>68</sup> Susanne Sehlbach, « Funding of the programme », Günter Saathoff *et al.* (dir. publ.), *The German Compensation Programme for Forced Labour: Practice and Experiences* (Stiftung Erinnerung Verantwortung und Zukunft, 2017), p. 27 à 39.

<sup>69</sup> Centre international pour la justice transitionnelle, « Report and proposals for the implementation of reparations in Sierra Leone » (2009), p. 14.

<sup>70</sup> Procureur guatémaltèque des droits de l'homme (Procurador de los Derechos Humanos), « Informe de monitoreo realizado a las sedes regionales del Programa Nacional de Resarcimiento » (2018), p. 5.

<sup>71</sup> José María Guembe, « Economic reparations for grave human rights violations: the Argentinean experience », dans Pablo De Greiff (dir. publ.), *The Handbook of Reparations* (Oxford, Oxford University Press, 2005), p. 21 à 54, p. 41.

<sup>72</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, quinto informe de seguimiento al Congreso de la República 2017-2018, p. 193.

<sup>73</sup> Colombie, Informe al Auto n° 373 de 2016, orden tercera, 31 octobre 2016, p. 4.

93. Dans le cas du Guatemala, sur les quelque 200 000 victimes<sup>74</sup>, 32 802 seulement ont été indemnisées<sup>75</sup>.

94. En Sierra Leone, très peu de victimes, parmi lesquelles des victimes de violence sexuelle, ont été indemnisées<sup>76</sup>. Entre 2008 et 2013, par exemple, le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix, le Gouvernement allemand, l'Organisation internationale pour les migrations, le fonds d'affectation spéciale pluripartenaire et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) ont versé environ 8,5 millions de dollars à la Commission nationale d'action sociale, l'instance en charge de l'indemnisation des victimes<sup>77</sup>. En particulier, en Sierra Leone, des victimes ont bénéficié d'indemnités provisoires. Par exemple, des indemnités provisoires de 100 dollars ont été accordées à 21 700 victimes environ, pour l'essentiel des personnes amputées et des victimes de violence sexuelle. Quelques victimes ont bénéficié de soins médicaux d'urgence<sup>78</sup>.

95. Dans de telles circonstances, il devient essentiel de trouver des sources de financement appropriées sans diluer la responsabilité de l'État. Dans bon nombre de cas, la responsabilité des atrocités incombe à des acteurs étatiques et non étatiques, parmi lesquels des groupes armés ; tous devraient contribuer à la réparation<sup>79</sup>. D'importants précédents existent déjà dans ce sens. Le programme allemand d'indemnisation du travail forcé a été financé pour moitié par des entreprises. De même, le Comité pour les demandes d'indemnisation des victimes de violations des droits de l'homme aux Philippines, créé pour indemniser les victimes du régime de Ferdinand Marcos, a été financé par des capitaux provenant de la fortune de Marcos<sup>80</sup>. En Colombie, les Forces armées révolutionnaires de Colombie – Armée populaire (FARC) ont accepté de contribuer à la réparation dans l'accord de paix signé avec le Gouvernement colombien en 2016<sup>81</sup>.

96. Le rôle de la communauté internationale dans les programmes nationaux de réparation doit également être pris en compte. Si des États reconnaissent leur responsabilité dans ces violations, il n'y a aucune raison pour que d'autres États, institutions financières internationales ou organisations internationales s'abstiennent de participer au financement des programmes de réparation<sup>82</sup>.

### C. Problèmes rencontrés

97. On ne soulignera jamais assez l'importance du droit à réparation. Mis en œuvre de façon rapide, adéquate et efficace, il peut marquer un tournant dans la vie des victimes. Dans la plupart des cas, cependant, les victimes sont privées de ce droit ou reçoivent une forme de réparation ne répondant pas aux conditions susmentionnées. En conséquence, le préjudice qui leur est causé s'accroît. Tout en insistant sur le principe de la réparation intégrale, le Rapporteur spécial s'attarde ci-dessous sur deux problèmes épineux qui

<sup>74</sup> Voir [https://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP\\_gt\\_PrevyRecu\\_MemoriadelSilencio.pdf](https://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP_gt_PrevyRecu_MemoriadelSilencio.pdf), par. 2.

<sup>75</sup> Programa Nacional de Resarcimiento, Cantidad de beneficiarios por tipo de violación (2005-2014).

<sup>76</sup> Commission nationale d'action sociale, newsletter du Programme de réparation en Sierra Leone, octobre 2016.

<sup>77</sup> Eva Ottendörfer, *The Fortunate Ones and the Ones Still Waiting: Reparations for War Victims in Sierra Leone*, Peace Research Institute Frankfurt, rapport n° 129 (2014), p. I.

<sup>78</sup> Centre international pour la justice transitionnelle, « Report and proposals for the implementation of reparations in Sierra Leone » (2009), p. 7 et 10.

<sup>79</sup> Luke Moffett, « Beyond attribution: responsibility of armed non-State actors for reparations in Northern Ireland, Colombia and Uganda », Noemi Gal-Or, Cedric Ryngaert et Math Noortmann (dir. publ.), *Responsibilities of the Non-State Actor in Armed Conflict and the Market Place: Theoretical Considerations and Empirical Findings* (Brill, 2015), p. 323 à 346.

<sup>80</sup> Commission des droits de l'homme (Philippines), « Experiences of domestic reparation programmes » (14 mai 2018), par. 26.

<sup>81</sup> Accord de paix entre le Gouvernement colombien et les FARC, novembre 2016, points 5.1.3 et 5.1.4.

<sup>82</sup> Note d'orientation du Secrétaire général, « Réparations relatives aux violences sexuelles liées aux conflits » (Nations Unies, juin 2014), point 5 ; et A/69/518, par. 58.

requièrent une attention urgente : la réadaptation et le droit à réparation des victimes en situation de vulnérabilité, en particulier les victimes de violences sexuelles.

### Réadaptation

98. La réadaptation est une forme de réparation consistant à fournir aux victimes des services de santé physique et mentale ainsi que des services juridiques et sociaux<sup>83</sup>. Elle sert à réparer le préjudice mental et physique subi par les victimes ou les dommages causés à la communauté<sup>84</sup>, et permet en outre aux victimes de reconstruire leur vie, d'avoir de nouvelles perspectives d'avenir, de réaliser leurs droits à la justice et à la vérité, tout en contribuant à la non-répétition<sup>85</sup>. Si le droit à réparation emporte des possibilités de transformation pour les victimes, la réadaptation est une des mesures les plus susceptibles de les leur offrir.

99. Plusieurs pays ont inclus la réadaptation comme forme de réparation dans leurs programmes de réparation respectifs, parmi lesquels le Chili<sup>86</sup>, la Colombie<sup>87</sup>, El Salvador<sup>88</sup> et le Guatemala<sup>89</sup>. Il reste que la réadaptation est une des mesures de réparation dont la mise en œuvre soulève le plus de difficultés pour les États, difficultés qui vont s'aggravant lorsque les situations de conflit persistent ou lorsque les infrastructures et les compétences nécessaires pour fournir les services requis sont indisponibles ou insuffisants.

100. Il existe toutefois quelques exemples de bonnes pratiques dans ce domaine. Au Chili, par exemple, un système de réadaptation complète en matière de santé physique et mentale a été mis en place à la suite de recommandations formulées par la Commission Rettig<sup>90</sup>. Lancé en 1991, ce programme assure encore aujourd'hui la réadaptation des victimes. Dans ce cadre, des services médicaux et psychosociaux sont fournis aux parents, aux enfants, aux conjoints et aux petits-enfants des victimes de disparitions forcées, d'exécutions ou d'actes de torture, aux personnes licenciées pour des raisons politiques et à ceux qui ont apporté un soutien continu aux victimes de la dictature pendant au moins dix ans. Toutefois, le Programme de réparation et de soins de santé complets ne prévoit pas de soutien médical et psychosocial pour les victimes qui se sont exilées ou ont fui à l'étranger à la suite du dommage qu'elles ont subi<sup>91</sup>.

101. Administré par le Ministère de la santé, le Programme permet à quelque 750 000 bénéficiaires d'accéder à des services de soins médicaux et dentaires, à des tests de dépistage, à des spécialistes ainsi qu'à des services d'hospitalisation et d'urgence<sup>92</sup>. Comptent parmi le personnel associé à sa mise en œuvre, des médecins, des travailleurs sociaux et des psychologues, qui participent en outre à des initiatives relatives à la mémoire et à la justice. Le budget de fonctionnement du programme est voté chaque année par le Congrès<sup>93</sup>.

102. En Colombie, la prestation des soins de santé dans le cadre du Programme d'assistance psychosociale et de soins de santé complets pour les victimes, administré par le

<sup>83</sup> Voir la résolution 60/147 de l'Assemblée générale, annexe, par. 21.

<sup>84</sup> Judith Bueno de Mesquita, Gen Sander et Paul Hunt, « Rehabilitation and the right to health in times of transition », *International Human Rights Law Review*, vol. 5 (2016), p 169 à 193.

<sup>85</sup> Redress, « Rehabilitation as a form of reparation under international law » (Londres, 2009) ; et Clara Sandoval, « Reflections on the transformative potential of transitional justice and the nature of social change in times of transition » dans Roger Duthie et Paul Seils (eds.), *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*, Centre international pour la justice transitionnelle (2017), p. 166 à 201, p. 190.

<sup>86</sup> Loi n° 19.980 portant modification de la loi n° 19.123, art. 7.

<sup>87</sup> Loi n° 1448/2011, art. 135.

<sup>88</sup> El Salvador, décret exécutif n° 204/2013, art. 7 à 9.

<sup>89</sup> Texte El Libro Azul (politique publique en matière de réparation), par. 96 à 106.

<sup>90</sup> Rapport de la Commission nationale chilienne Vérité et Réconciliation, vol. I, partie II (1991), p. 1260 à 1263.

<sup>91</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, *García Lucero et autres c. Chili*, arrêt du 28 août 2013 (objection préliminaire, fond et réparations).

<sup>92</sup> Ministère chilien de la santé, ordonnance A 111 n° 3803, 10 novembre 2016.

<sup>93</sup> Elizabeth Lira, « Reflections on rehabilitation as a form of reparation in Chile after Pinochet's dictatorship ».

Ministère de la santé, est très limitée<sup>94</sup>. D'autres modalités de réadaptation ont cependant été mises en œuvre avec un certain succès, comme le programme « entrelacs » (« Entrelazar »), forme de réadaptation collective<sup>95</sup>, dont l'objet est de contribuer à la reconstruction du tissu social et de favoriser la réconciliation en autonomisant les victimes. Lancé en 2012 dans 10 communautés, il est encore appliqué aujourd'hui<sup>96</sup>. Des responsables communautaires clés font office d'intermédiaires. Ils sont reconnus au sein de la communauté pour le rôle essentiel qu'ils jouent dans la promotion de la santé publique, la restauration de la confiance et le rétablissement de liens affectifs entre les membres de la communauté. Formés par l'Unité des victimes, ils interviennent dans cinq domaines : le deuil collectif, la préservation de pratiques sociales ancestrales communes aux victimes, le respect de la diversité au sein des communautés ou des groupes, la réflexion collective et la transformation de sites locaux où des atrocités ont été commises<sup>97</sup>.

103. Le Rapporteur spécial tient à souligner que la réadaptation ne s'entend pas uniquement des soins physiques et médicaux, mais qu'elle s'étend à d'autres services tels que l'éducation<sup>98</sup>. En effet, l'éducation est un outil capable d'assurer l'inclusion, la reconnaissance et l'autonomisation<sup>99</sup>.

104. Si davantage de programmes de réparation nationaux intègrent l'éducation comme forme de réadaptation, la mise en œuvre de ce volet pose des problèmes. L'approche suivie au Chili constitue une tentative importante de réadaptation des victimes et sa mise en œuvre s'est révélée plutôt satisfaisante. La loi n° 19.123 prévoit des mesures d'éducation pour les enfants de victimes disparues ou exécutées, notamment l'octroi de bourses pour l'enseignement primaire et secondaire ainsi que pour la formation technique jusqu'à l'âge de 35 ans. Ces bourses incluent le paiement de la totalité des frais de scolarité et le versement d'une allocation mensuelle<sup>100</sup>. De même, la loi n° 19.992 prévoit des services d'éducation pour les personnes qui ont survécu à la torture<sup>101</sup>. Étant donné que de nombreuses victimes sont plus âgées, on a modifié la loi pour assurer le transfert de l'allocation éducation à un enfant ou petit-enfant afin qu'il puisse suivre des études universitaires (de premier cycle)<sup>102</sup>.

105. Même dans des pays dévastés par un conflit, des mesures ont été prises pour offrir une éducation aux victimes. Au Sierra Leone, par exemple, la Commission de vérité recommande la gratuité de l'enseignement primaire et secondaire pour les victimes les plus vulnérables, notamment les enfants amputés, les enfants de personnes amputées, les victimes de violences sexuelles, les enfants enlevés ou enrôlés et les orphelins de guerre<sup>103</sup>. Bien que la mise en œuvre des processus de réparation en Sierra Leone soulève d'importantes préoccupations, certaines des mesures provisoires prises en faveur des victimes en 2008 et en 2009 ont visé à fournir une aide à l'éducation à 6 984 enfants<sup>104</sup>. En 2013, une allocation d'environ 1 400 dollars a été versée à 1 298 victimes pour les aider à financer l'éducation de leurs enfants. On peut cependant s'interroger sur l'utilité globale de ces contributions étant donné l'absence d'efforts soutenus et concertés pour offrir une réparation aux victimes.

<sup>94</sup> Commission chargée du contrôle de l'application de la loi n° 1448 de 2011, cinquième rapport de suivi soumis au Congrès de la République 2017-2018, p. 114.

<sup>95</sup> Contribution de Paula Gaviria et Irin Marín.

<sup>96</sup> Voir [www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe\\_al\\_congreso\\_final.pdf](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf), p. 76.

<sup>97</sup> Voir [www.youtube.com/watch?v=lyZ2QVFj8\\_w](http://www.youtube.com/watch?v=lyZ2QVFj8_w) (consulté le 25 mars 2019).

<sup>98</sup> Selon le type de dommage subi, l'éducation peut aussi être considérée comme une forme de satisfaction, de restitution ou une garantie de non-répétition.

<sup>99</sup> Roger Duthie et Clara Ramírez-Barat, « Education as rehabilitation for human rights violations », *International Human Rights Law Review*, vol. 5, issue 2 (2016), p. 241 à 273.

<sup>100</sup> Loi n° 19.123/1992, art. 29 à 31.

<sup>101</sup> Loi n° 19.992/2004, art. 11 à 14.

<sup>102</sup> Voir [www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01\\_Informe-Anual-2017.pdf](http://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01_Informe-Anual-2017.pdf), p. 208.

<sup>103</sup> Sierra Leone, Commission Vérité et Réconciliation, *Witness to Truth*, rapport (Freetown, 2004), vol. ii, p. 195.

<sup>104</sup> Roger Duthie et Clara Ramírez-Barat, « Education as rehabilitation for human rights violations », *International Human Rights Law Review*, vol. 5, issue 2 (2016).

106. Dans les pays dévastés par un conflit, un des problèmes posé par l'éducation comme forme de réparation tient au fait qu'il n'existe même pas d'infrastructure d'enseignement de base. C'est la raison pour laquelle les États doivent étudier avec attention comment conjuguer – de manière à en optimiser l'utilité – les mesures de développement, comme la construction d'écoles dans des zones détruites par le conflit, avec le droit des victimes à l'éducation : par exemple, l'accès gratuit à un enseignement primaire de qualité tel que reconnu par le droit à l'éducation ou le versement d'une allocation mensuelle visant à offrir des trousseaux d'éducation aux enfants ou à aider ceux qui ont des dépenses afin qu'ils puissent se consacrer pleinement à leurs études, conformément au droit à réparation. Il en est de même en ce qui concerne les services de santé.

107. Le Rapporteur spécial estime que l'absence de mesures assurant aux victimes une réadaptation efficace équivaut à un traitement inhumain et entraîne une nouvelle victimisation.

### **Droit à réparation des victimes en situation de vulnérabilité**

108. Dans le cadre des programmes de réparation, il faudrait prendre acte du fait que les victimes ne se trouvent pas toutes dans la même situation. Le préjudice subi, et ses conséquences, varie selon les victimes. Même s'ils ne peuvent offrir une réparation adaptée au préjudice subi par chaque victime, les programmes nationaux de réparation peuvent prévoir des mesures pour ceux qui en ont le plus besoin, comme les enfants, notamment ceux nés d'un viol, ou les victimes de violences sexuelles, les personnes déplacées, les réfugiés, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes.

109. Des États ont mis en place des programmes de réparation d'urgence pour les victimes qui en ont le plus besoin<sup>105</sup>. Par exemple, au Timor oriental, la Commission Accueil, Vérité et Réconciliation a mis en œuvre un programme provisoire d'aide d'urgence et de réparation dans le cadre duquel une allocation de 200 dollars a été versée à quelque 700 victimes<sup>106</sup>. Au Népal, un programme intérimaire d'aide d'urgence et de réadaptation a été établi pour répondre rapidement aux besoins des victimes en attendant que le programme national de réparation soit adopté. Il prévoyait des versements uniques en espèces, la fourniture de soins médicaux et l'octroi de bourses d'études<sup>107</sup>. Cela étant, le Népal ne dispose d'aucun programme de réparation national et les victimes d'actes de torture et de violence sexuelle ne sont pas couvertes par le programme intérimaire d'aide d'urgence et de réadaptation.

110. Les États peuvent également répondre aux besoins des victimes les plus vulnérables par des mesures de réparation collective. On en trouve un exemple dans la méthode de réparation communautaire mise en œuvre au Maroc où l'on a estimé qu'il était essentiel de rétablir le développement économique et social dans les 11 régions du pays les plus pauvres, exclues et marginalisées, où de graves violations des droits de l'homme et des violences politiques avaient été commises contre la population. La réparation collective a pris diverses formes, notamment : processus de mémorialisation, activités génératrices de revenus et accès à des services sociaux de base. Les organisations de la société civile pouvaient présenter des projets de réparation collective et, le cas échéant, en assurer la mise en œuvre<sup>108</sup>. Le Rapporteur spécial tient à saluer cette méthode, mais rappelle que la réparation collective ne saurait se substituer à la réparation individuelle.

111. Après un conflit ou une répression, les réfugiés et les migrants se trouvent souvent dans des situations particulièrement vulnérables. Pourtant, ils ne figurent pas parmi les bénéficiaires des programmes nationaux de réparation, qui ne prévoient pas de mesures

<sup>105</sup> Note d'orientation du Secrétaire général sur les réparations relatives aux violences sexuelles liées aux conflits (Nations Unies, juin 2014), point 7.

<sup>106</sup> Ruben Carranza, « The right to reparations in situations of poverty » (point de presse du Centre international pour la justice transitionnelle, septembre 2009), p. 1.

<sup>107</sup> Organisation internationale pour les migrations et Haut-Commissariat aux droits de l'homme « Report on mapping exercise and preliminary gap analysis of the interim relief and rehabilitation programme » (décembre 2010), p. iii.

<sup>108</sup> Voir [www.ier.ma/article.php?id\\_article=1496](http://www.ier.ma/article.php?id_article=1496).

spéciales de façon qu'ils puissent accéder à des réparations. Le programme allemand d'indemnisation du travail forcé est un exemple important en ce qu'il représente une expérience réussie d'indemnisation de victimes du travail forcé parmi lesquelles figuraient nombre de réfugiés. Par ailleurs, même si elles n'ont pas été conçues comme une forme de réparation, diverses mesures incitatives ont été adoptées au Chili pour favoriser le retour de réfugiés dans le pays<sup>109</sup>. L'Argentine s'est elle aussi attaquée, quoique tardivement, à la situation des réfugiés. Dans l'affaire *Vaca Narvaja*, la Cour suprême de justice a estimé que la réparation accordée en vertu de la loi n° 24.043 aux personnes détenues illégalement s'appliquait aussi aux exilés, considérant que leur situation constituait aussi une atteinte à leur droit à la liberté personnelle<sup>110</sup>. À la suite de cet arrêt, le Gouvernement a adopté la décision 670/2016 qui a étendu ladite loi aux exilés. Il est à noter toutefois que ces dispositifs n'offrent aucun outil pour répondre à la situation des personnes déplacées dans leur propre pays alors pourtant qu'elles n'ont jamais été aussi nombreuses et qu'elles ont besoin d'une réparation dans différents pays du monde.

112. Les personnes déplacées dans leur propre pays sont elles aussi des victimes qui ont besoin d'une attention urgente. On estime leur nombre à environ 6,2 millions en République arabe syrienne et à 7,7 millions en Colombie<sup>111</sup>. Des pays comme la Colombie les ont incluses dans leurs programmes de réparation<sup>112</sup>, mais ils ont du mal à rendre ces bénéfiques opérationnels. Dans d'autres pays, comme en El Salvador, les programmes nationaux de réparation ne prévoient aucune mesure en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays<sup>113</sup>.

113. Étant donné la multiplication des conflits armés internes dans le monde et le nombre croissant de personnes déplacées et de migrants, le Rapporteur spécial juge essentiel de s'interroger sur la manière d'inclure effectivement ces personnes dans les processus de justice transitionnelle et de leur offrir des réparations<sup>114</sup>.

#### *Victimes de violences sexuelles*

114. La violence sexuelle demeure généralisée, ceux qui en sont victimes étant invisibles et laissés pour compte dans la société<sup>115</sup>. Souvent, ils ne bénéficient donc pas des programmes nationaux de réparation. En Argentine ou en Uruguay, par exemple, ils n'en retirent aucun avantage direct. Les enfants nés d'un viol en sont eux aussi généralement exclus.

115. Dans d'autres pays, la législation relative au droit à réparation des victimes de violences sexuelles a été adoptée avec des décennies de retard. En Croatie, par exemple, les législateurs ont adopté la loi énonçant les droits des victimes de violences sexuelles commises lors de l'agression armée contre la République de Croatie pendant la guerre patriotique en 2015, vingt ans après la fin du conflit. Il s'est produit la même chose au Kosovo<sup>116</sup>. Bien que le droit à réparation soit prévu par la loi depuis 2011 seulement<sup>117</sup>, les

<sup>109</sup> Loi n° 19.074 du 28 août 1991 et loi n° 19.128 du 7 février 1992.

<sup>110</sup> Voir [www.refworld.org/pdfid/4721ffa72.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/4721ffa72.pdf), p. 5.

<sup>111</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Global trends: forced displacement in 2017 », p. 6.

<sup>112</sup> Loi n° 1448/2011, art. 25, 72 et 78, notamment.

<sup>113</sup> Art. 2 du décret exécutif 204.

<sup>114</sup> A/73/173, par. 42.

<sup>115</sup> Les conséquences dévastatrices de la violence sexuelle sont décrites dans le rapport d'expertise sur la situation en République centrafricaine présenté à la Chambre préliminaire III de la Cour pénale internationale, dans l'affaire *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, version publique expurgée de l'annexe, 28 novembre 2017, ICC-01/05-01/08-3575-Conf-Exp-Anx-Corr2, par. 117.

<sup>116</sup> Les références au Kosovo s'entendent dans le contexte de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

<sup>117</sup> Loi n° 04/L-054 sur le statut et les droits des martyrs, invalides, vétérans, membres de l'Armée de libération du Kosovo, des victimes civiles et des membres de leur famille.

victimes de violences sexuelles ont été privées de son bénéfice jusqu'à ce que la législation soit modifiée, en 2014<sup>118</sup>. Les enfants nés d'un viol ne sont pas couverts par ce programme.

116. Il faut que les victimes de violences sexuelles puissent se manifester dans des conditions de sécurité et des lieux privés. Ces lieux peuvent être mis à leur disposition par des agents communautaires dignes de confiance, de façon neutre et discrète, tels que des prestataires de soins de santé dûment formés<sup>119</sup>. La loi en vigueur au Kosovo, telle que modifiée en 2014, permet aux victimes de se faire connaître car elle les protège de la stigmatisation et d'une nouvelle victimisation. Quatre organisations de la société civile sont habilitées à recevoir des plaintes de victimes et à les aider à remplir les formulaires et à rassembler les documents requis pour attester leur qualité de victime de la violence sexuelle. Un accompagnement psychologique est également offert par ces organisations qui sont tenues de garder confidentielles toutes les informations communiquées<sup>120</sup>.

117. En Colombie, la loi sur les victimes et la restitution des terres prévoit d'importantes mesures en faveur des victimes de violences sexuelles. Cette loi repose sur la notion de réparation transformative<sup>121</sup> et sur l'idée que la réparation doit être fondée sur un traitement différencié des victimes, tenant compte du genre. Plusieurs articles reprennent ces principes pour abaisser le niveau de la preuve imposé aux victimes, indiquer le type de traitement auquel elles peuvent prétendre et accorder un accès priorité à certaines prestations.

118. Si la loi parvient à adopter une approche globale des victimes en situation de vulnérabilité, sa mise en œuvre reste insuffisante. Sur les 24 000 personnes enregistrées comme victimes de violences sexuelles (dont 90 % de femmes), seules 7 000 environ ont été indemnisées et ont reçu, notamment, des conseils sur la façon d'investir l'argent reçu et de l'utiliser à des fins d'autonomisation<sup>122</sup>.

## V. Conclusions

119. Le Rapporteur spécial relève que les États reconnaissent en théorie et en pratique le droit à réparation des victimes d'atrocités de masse, lequel va au-delà de l'indemnisation et comprend toute une série de mesures. Par ailleurs, on constate l'émergence d'une importante pratique étatique concernant la manière de concevoir, de mettre en œuvre et d'assurer le suivi des programmes nationaux de réparation, dont on peut tirer des enseignements précieux.

120. La mise en place de systèmes de réparation appropriés est essentielle pour fournir une réparation effective aux victimes. Plus un programme prévoit de mesures, plus le système doit être solide pour en garantir la mise en œuvre, notamment au moyen de vastes initiatives de sensibilisation à l'échelon local.

121. Le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de procéder à un enregistrement de toutes les victimes avant de concevoir des programmes de réparation, et d'évaluer leur nombre et les coûts attendus.

122. Ces programmes doivent en outre reposer sur un cadre juridique solide offrant des garanties de durabilité et de protection des victimes contre d'éventuels changements d'ordre politique, et doivent être assortis de budgets suffisants pour assurer leur mise en œuvre.

123. Les victimes se trouvent souvent en situation de vulnérabilité et sont exclues de la prise de décisions. Il est primordial d'assurer leur participation et/ou consultation afin que

<sup>118</sup> Loi n° 04/L-172 modifiant et complétant la loi n° 04/L-054. Voir aussi règlement (GRK) n° 22/2015 portant définition des procédures de reconnaissance et de vérification de la qualité de victime de violences sexuelles durant la guerre de libération du Kosovo.

<sup>119</sup> Sunneva Gilmore, « Medico-legal reparations for conflict-related sexual violence », document de travail (2019).

<sup>120</sup> Loi n° 04/L-172.

<sup>121</sup> Loi n° 1448/2011, art. 13 et 28.

<sup>122</sup> Voir [www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2018/01/mujeres%20victimas%20final.pdf?la=es&vs=1047](http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2018/01/mujeres%20victimas%20final.pdf?la=es&vs=1047), p. 31.

les points de vue de tous ceux qui ont subi un préjudice soient dûment pris en compte aux stades de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des programmes de réparation.

124. Le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'offrir rapidement aux victimes une réadaptation efficace dans le domaine de la santé physique et mentale, ainsi que d'autres services tels que l'accès à l'éducation.

125. Les réfugiés, les personnes déplacées dans leur propre pays et les migrants continuent d'être oubliés par les programmes de réparation. L'enjeu à l'avenir sera de déterminer comment les inclure au mieux dans les programmes afin qu'ils puissent obtenir une réparation satisfaisante.

126. Le droit à réparation des victimes de violences sexuelles et des enfants nés d'un viol représente un autre défi de taille. L'efficacité des systèmes mis en place suppose des mesures spéciales pour prévenir l'opprobre dont ces victimes peuvent faire l'objet et éviter qu'elles ne subissent de nouveaux préjudices.

127. Les organisations de la société civile ont un rôle essentiel à jouer en veillant à ce que les programmes nationaux de réparation soient correctement mis en place et, le cas échéant, en corrigeant leurs lacunes. Elles sont aussi cruciales pour mobiliser les victimes, comme on l'a vu avec le cas des victimes de violences sexuelles, et mettre en place des procédures d'enregistrement, établir les dommages et offrir, si possible, un accompagnement psychosocial.

128. On trouvera ci-après les recommandations du Rapporteur spécial concernant la mise en œuvre effective des programmes nationaux de réparation.

## **VI. Recommandations**

129. **Aux stades de la conception et de la mise en œuvre des programmes nationaux de réparation, les États devraient :**

a) **Élaborer et mettre en œuvre des programmes nationaux qui assurent aux victimes d'atrocités de masse une réparation suffisante, rapide et efficace du préjudice qu'elles ont subi, et qui reconnaissent la responsabilité de l'État ;**

b) **Prévoir, dans ces programmes, d'autres formes de réparation que celle de l'indemnisation, notamment des mesures de satisfaction, de restitution et de réadaptation, ainsi que des garanties de non-répétition ;**

c) **Veiller à ce que l'indemnisation, y compris les critères de répartition entre les victimes, la cellule familiale et les personnes les plus vulnérables, soit raisonnable et proportionnée ;**

d) **Élaborer des programmes de réparation complets, exhaustifs et complexes, en veillant à leur cohérence interne et externe, comme il est indiqué au paragraphe 45 plus haut ;**

e) **Établir des registres nationaux de victimes, qui soient flexibles et de large portée de façon à évaluer correctement le nombre potentiel de victimes et les coûts attendus en amont de l'élaboration des programmes de réparation ;**

f) **Adopter des cadres juridiques solides qui garantissent la sécurité juridique et la durabilité des programmes de réparation ;**

g) **Adopter des cadres institutionnels solides qui confèrent aux systèmes nationaux de réparation la sécurité institutionnelle, l'influence politique, l'autonomie financière et la portée territoriale requises pour assurer la mise en œuvre effective de la politique de réparation ;**

h) **Prendre les mesures budgétaires nécessaires sur la base du nombre de victimes et d'une anticipation réaliste des coûts, au moyen de la création de fonds spéciaux, de leur inclusion dans le budget national ou d'autres moyens de financement durables ;**

- i) Le cas échéant, concevoir des mécanismes de financement permettant à d'autres auteurs de violations de contribuer aux dépenses liées aux réparations, par exemple par des contributions financières ou en nature ;
- j) Tenir compte du fait que les donateurs internationaux peuvent également jouer un rôle important dans le soutien financier des programmes de réparation ;
- k) Prévoir des programmes ou des services de réparation d'urgence, lors de l'élaboration des programmes nationaux de réparation, afin de répondre aux besoins urgents des victimes et de faire en sorte que celles-ci ne subissent pas de nouveaux préjudices ;
- l) Garantir et faciliter la participation et la consultation effectives des victimes et permettre à celles-ci de jouer un rôle utile dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes de réparation. Veiller également à ce que la société civile et les organisations de victimes participent effectivement à ces efforts et soient consultées à ce sujet ;
- m) Mettre en place des services de réadaptation efficace et rapide de manière à répondre aux besoins des victimes en matière de santé physique et mentale et d'éducation, ainsi que d'autres services, et veiller à la coordination de l'action des institutions publiques, des organisations spécialisées de la société civile et des organisations de victimes dans ce domaine, sachant que la prestation de ces services peut être appuyée par la communauté internationale ;
- n) Adopter des mesures spéciales lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes nationaux de réparation, de manière à répondre aux besoins et aux difficultés des victimes de violences sexuelles et des enfants nés d'un viol lorsque la femme a décidé de poursuivre sa grossesse, y compris des mesures pour protéger la vie privée et la sécurité des victimes afin de prévenir l'opprobre sociale, ainsi que des garanties de non-répétition ;
- o) Adopter des mesures spéciales lors de l'élaboration et de de la mise en œuvre de programmes nationaux de réparation pour répondre aux besoins des réfugiés et des personnes déplacées en matière de réparation.
-